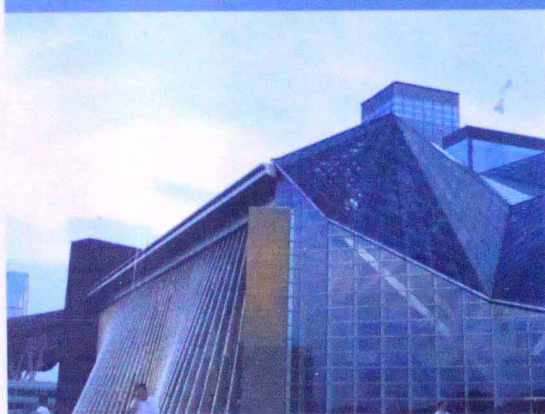


《公共图书馆法》立法支撑研究丛书 / 李国新 主编

Guowai Gonggong Tushuguanfa
Yanjiu

■ 李国新 段明莲 等 著

国外公共图书馆法 研究



國家圖書館出版社
National Library of China Publishing House

国家社科基金重大项目(项目批准号:12&ZD032)

国外公共图书馆法研究

著者:李国新 段明莲 孙 冰 曹 磊
高长伟 唐开敏 王学思



图书在版编目(CIP)数据

国外公共图书馆法研究/李国新,段明莲著. —北京:
国家图书馆出版社,2013. 8

(《公共图书馆法》立法支撑研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5013 - 5136 - 7

I. ①国… II. ①李… ②段… III. ①公共图书馆—
立法—研究—国外 IV. ①D912. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 151038 号

书名 国外公共图书馆法研究
著者 李国新 段明莲 等著

出版 国家图书馆出版社(100034 北京市西城区文津街 7 号)
(原北京图书馆出版社)

发行 010 - 66114536 66126153 66151313 66175620
66121706(传真) 66126156(门市部)

E-mail btsfxb@nlc.gov.cn(邮购)

Website www.nlcpress.com→投稿中心

经销 新华书店

印刷 北京科信印刷有限公司

开本 787 × 1092(毫米) 1/16

印张 11.25

版次 2013 年 8 月第 1 版 2013 年 8 月第 1 次印刷

字数 250 千字

书号 ISBN 978 - 7 - 5013 - 5136 - 7

定价 60.00 元

写在前面

(一)

新中国的图书馆立法工作始于世纪之交的 2001 年。当年,《中华人民共和国图书馆法》的制定工作由文化部牵头正式启动。遗憾的是,由于种种原因,这次立法工作到 2004 年 6 月中断。不过,在此后的国家立法和事业发展规划中,研究制定“图书馆法”的任务并没有消失。2004 年中宣部印发《关于制定我国文化立法十年规划(2004—2013)的建议》,将图书馆法列入前五年的立法规划。2006 年 9 月发布的《国家“十一五”时期文化发展规划纲要》,将“抓紧研究制定图书馆法”列为“十一五”时期文化立法的任务之一。2008 年 10 月,十一届全国人大常委会立法规划公布,“图书馆法”被列为“第二类项目”,即“研究起草、条件成熟时安排审议的法律草案”。2008 年 11 月 18 日,文化部在北京召开《公共图书馆法》立法工作会议,明确了根据全国人大常委会的立法规划,经过广泛征求意见并慎重研究考虑,“图书馆法”的制定从研究制定《公共图书馆法》做起。以此为标志,我国的图书馆立法工作在 2004 年中断以后再次启动。这次会议还决定,由中国图书馆学会和国家图书馆牵头,协调和组织全国的力量,首先对《公共图书馆法》将要涉及的基本问题和重要制度展开支撑研究,为法律的框架体系设计和条文起草提供思想、理论、学术、方案等方面支撑。于是,就有了“《公共图书馆法》立法支撑研究”这一项目。

2009 年 1 月初,中国图书馆学会 2009 年新年峰会在北京召开,专题讨论、部署《公共图书馆法》立法支撑研究事宜。经过与会代表热烈而畅所欲言的讨论,形成了围绕《公共图书馆法》的 11 个研究专题,并按照专家学者、图书馆管理者、图书馆实际工作者相结合的原则,组建了相应的专题研究组。为保证整个支撑研究的有机协调和整体推进,还成立了统筹与协调研究工作的“协调组”。会后,支撑研究在“协调组”的组织、统筹和协调下以专题组为单位正式开始。

2009 年 7 月中旬,各专题组提交的初步研究成果经过“协调组”组织的研讨、汇总、统稿审定后,由中国图书馆学会提交文化部,标志着支撑研究第一阶段工作的完成。在历时半年多的研究过程中,“协调组”先后主持召开工作会议 5 次,各专题组分别召开研讨会 10 多次,有的专题组还进行了大范围的问卷调查、典型地区的实地调研,直接参与各专题研究的有 70 多人,汇总的初步成果达 150 万字左右。

这次围绕《公共图书馆法》制定而组织进行的立法支撑研究,可以称得上是一次我国图书馆界动员力量广泛、涉及内容全面、研究目标明确、组织保障有力的立法专题研究。国家主管部门的高度重视,业界人士的热情参与和专业奉献,中国图书馆学会和国家图书馆的有力保障,共同成就了这一盛举。

(二)

《公共图书馆法》立法支撑研究共涉及 11 个专题,具体如下:

- (1) 国内外图书馆立法资料收集与分析;
- (2) 公共图书馆立法背景与必要性、可行性研究;
- (3) 公共图书馆的性质与功能定位研究;
- (4) 公共图书馆的设置与体系建设研究;
- (5) 公共图书馆管理体制研究;
- (6) 公共图书馆绩效评估研究;
- (7) 公共图书馆人、财、物保障及呈缴本制度研究;
- (8) 著作权保护法律法规在公共图书馆的适用研究;
- (9) 公共图书馆文献资源建设法律保障研究;
- (10) 读者权益与图书馆服务研究;
- (11) 公共图书馆与“数字图书馆”——数字环境下公共图书馆发展研究。

纵观这些专题,应该说,比较广泛地涉及了与公共图书馆设置、运营、服务、保障有关的主要问题。立法支撑研究不是纯理论纯学术研究,是比较典型的具有全局性、战略性、前瞻性的重大现实性问题研究。研究所涉及的问题,与未来《公共图书馆法》规范的重要问题、建立的基本制度相一致。但是,支撑研究不是法律本身,支撑研究的结论也不是法律条文本身。在整个研究过程中,支撑研究秉持了如下基本原则:

第一,以全面系统地梳理总结国内外已有理论、观点、制度、方案、事例的产生、演变与现状为基础。立法支撑研究不是个性化的学术研究,与为立法提供支撑的目标相适应,首先应该如实呈现相关问题的历史流变与现实状况,勾勒出国内外已有法律、政策的变化轨迹和发展趋势,展现各家之言,体现不同的利益诉求,为法律的最终选择与决断提供比较的基础、判断的理据、参考的事实,以及全面、系统、真实的资料。

第二,以我国目前公共图书馆事业发展进程中的重大现实性问题和事关我国公共图书馆持续稳定发展的基本制度为研究重点。中国的法律是要解决中国的问题,因此首先要明确,对国外经验的借鉴,必须考虑中国的社会发展水平和公共图书馆事业的现实状况,考虑引进或应用的社会环境、必要性与可能性,即便是发达国家今天已经比较成熟的公共图书馆制度,有些也难以简单地“拿来所用”,因为发达国家的制度确立本身也经历了一个过程。其次,我国的公共图书馆事业发展面临着诸多困难和问题,试图毕其功于首次制定《公共图书馆法》一役是不现实的,这就需要我们分析研究目前阶段制约事业发展的主要问题是什么,这些问题有没有可能在今天解决,怎样解决,或者能解决到什么程度。总之,立法支撑研究必须在借鉴国际经验与立足中国国情之间、在适当超前与面对现实之间、在必要性与可能性之间寻求平衡,力求通过有重点、适度地解决一些事关全局的重要问题来推动事业持续发展。

第三,以完善公共图书馆的社会功能、实现公共图书馆的社会价值、推动公共图书馆事业发展,进而保障公众基本文化权益、满足公众基本文化需求、促进公共文化服务体系构建

为研究的指导思想。积改革开放 30 多年我国法治建设的经验教训,今天我们必须明确,《公共图书馆法》不是公共图书馆“保护法”,也不是公共图书馆馆员“保护法”,它保护的是公众利用公共图书馆的权利,从根本上说保护的是公众的基本文化权益。所有对公共图书馆本身的条件保障和制度设计,都必须站在如何更好地保障公众实现利用图书馆权利的高度去审视、去选择、去研究、去设计。为图书馆事业立法,是以人为本、以改善民生为重点加强社会领域立法思路的体现,《公共图书馆法》立法支撑研究在指导思想上应该体现这样的高度。

(三)

按照立法支撑研究项目的整体计划,研究成果的去向和发布分三个层次:一是向文化部提交详细研究成果,供法律草案的设计、起草参考。二是各专题组将本专题研究成果的核心内容浓缩为论文,集中在《中国图书馆学报》发表。这一任务已在 2010 年 3 月至 2011 年 3 月间完成,共发表专题研究论文 14 篇。三是将主要研究成果整合为若干本专著,交由国家图书馆出版社公开出版。经过对 11 个专题研究成果的综合考量,最终将主要研究成果整合为 5 部专著,这就是呈现在读者面前的《公共图书馆法》立法支撑研究丛书。早在近 20 年前,当我刚刚着手研究日本的图书馆法律体系时,曾经感叹日本图书馆协会早年出版的一本《图书馆法成立史资料》给研究带来的方便。希望这套汇集我国《公共图书馆法》立法支撑研究主要成果的丛书,能够成为展现当代中国图书馆法治研究水平的代表作,同时也成为记录我国公共图书馆法立法进程的历史资料。

李国新

2011 年 11 月 20 日

目 录

写在前面	李国新(1)
第一章 美国联邦公共图书馆法	(1)
第一节 联邦与联邦图书馆法	(1)
第二节 1956 年《图书馆服务法》:向农村推广图书馆服务	(2)
第三节 1964—1990 年《图书馆服务与建设法》:全面提升图书馆服务与建设水平	(9)
第四节 1996 年《图书馆服务与技术法》:迎接信息时代挑战	(17)
第二章 美国州公共图书馆法	(27)
第一节 美国州公共图书馆法的发展演变	(27)
第二节 美国州公共图书馆法的主要内容	(31)
第三节 美国州公共图书馆法的特点与修订趋势	(47)
第三章 英国公共图书馆法	(51)
第一节 英国公共图书馆管理体制与法律规范体系	(51)
第二节 英国《公共图书馆与博物馆法》(1964)	(52)
第三节 英国公共图书馆规章政策	(60)
第四节 2010 年以来英国公共图书馆的政策与实践	(70)
第四章 加拿大公共图书馆法	(75)
第一节 加拿大公共图书馆法律体系	(75)
第二节 加拿大公共图书馆法的主要内容	(79)
第三节 典型案例:安大略省的公共图书馆立法	(87)
第五章 澳大利亚州公共图书馆法	(94)
第一节 澳大利亚州公共图书馆管理体制与法律体系	(94)
第二节 澳大利亚州公共图书馆法发展演变	(106)
第三节 澳大利亚州图书馆法的主要内容	(109)
第六章 日本公共图书馆法	(118)
第一节 日本公共图书馆法律体系	(118)

第二节	日本《图书馆法》确立的基本制度	(123)
第三节	日本公共图书馆建设与服务标准	(138)
第七章	韩国公共图书馆法	(145)
第一节	韩国图书馆法的发展历程	(145)
第二节	韩国现行《图书馆法》的主要内容	(152)
第三节	韩国的司书资格制度和司书公务员制度	(159)
后记		(170)

第一章 美国联邦公共图书馆法

第一节 联邦与联邦图书馆法

在美国,存在联邦(federal)、州(state)、地方(local)三级政府,但严格来说,只有两级政府——联邦和州政府,因为地方政府是州政府的组成或分支,它的权力也来自州政府。

根据合众国宪法第十条修正案规定,“宪法未授予合众国,也未禁止各州行使的权力,由各州各自保留,或由人民保留”。据此,公共服务是各州和地方政府的责任,联邦政府过度干预各州与地方政府的事务将面临违宪的风险。在美国,包括图书馆在内的教育事业长期以来都是各州和地方政府的职责。公共图书馆也主要依靠地方政府的资金和少量的州政府资金而存在。联邦政府在图书馆事业发展中所承担的角色是很有限的,联邦的投入占全国图书馆总投入的比例非常小。以1964年为例,当时联邦政府的投入仅占全部投入的8.1%,而州政府投入占到17.2%,地方政府投入则占到74.7%。^①到2007年,联邦投入比例下降到0.4%,而地方政府投入则上升到84%。^②

在美国图书馆法律体系中,州图书馆法是整个法律体系的主体。联邦制度下的各州拥有高度的自治权力,包括立法权和司法权,因此各州的图书馆法,在法律效力和内容上都类似于集中体制国家的国家层面的图书馆法,用以规范州境内的图书馆事业。美国州图书馆法的制定也早于联邦。1849年,新罕布什尔州制定第一部州图书馆法,授权州内市政通过征税建立公共图书馆。^③随后半个世纪,各州相继制定了图书馆法。

在很长一段时期里,图书馆法只停留在州层面,并不存在联邦图书馆法,直到1956年《图书馆服务法》的制定,才标志着联邦图书馆法的出现。随后,1964年的《图书馆服务与建设法》与1996年的《图书馆服务与技术法》相继出台,构成了美国不同历史时期的联邦图书馆法。

美国的联邦图书馆法与其他国家的图书馆国家立法有所不同,它们在内容上不涉及图书馆的设立、组织、管理等内容,这些内容在美国通常是由州图书馆法加以规范。联邦图书馆法实质上是国会以立法的形式,授权联邦政府向地方政府提供专项拨款,通过财政转移支付的手段,资助各地方政府开展图书馆服务,促进图书馆事业发展。因此,美国联邦图书馆法的条款内容主要是规定拨款数额、拨款方式,以及拨款用途等。

美国联邦最早的图书馆法是1956年颁布的《图书馆服务法》,此后,1964年颁布了《图

① John F, Nathan C. The Federal Government and Public Libraries: a Ten-year Partnership, 1957—1966 [J/OL]. [2010-03-29]. http://www.eric.ed.gov/ERICWebPortal/search/detailmini.jsp?_nfpb.

② 2007年美国图书馆统计报告[R/OL]. [2010-03-22]. <http://harvester.census.gov/imls/pubs/pls/index.asp>.

③ 韩小亚. 美国图书馆法律体系建设及其启示[J]. 图书馆论坛, 2009(6): 40—42.

书馆服务与建设法》，1996 年又颁布了《图书馆服务与技术法》，三部法律实际上是一部法律在不同历史时期的演变与发展，从中既可以看到法律顺应和引领图书馆事业发展的潮流，又可以看到图书馆事业的时代发展在法律中留下的印迹。

第二节 1956 年《图书馆服务法》：向农村推广图书馆服务

一、联邦图书馆立法的背景

19 世纪初，公共图书馆开始在美国社会兴起。1870 年以后，以安德鲁·卡耐基为代表的慈善家们，慷慨捐赠，为美国公共图书馆事业的发展注入了急缺的资金。经过 70 多年的发展，到 20 世纪 40 年代时，美国图书馆事业取得了长足发展，已经位居世界前列。尽管如此，美国当时仍有大量人口尤其是农村地区的人口，无法享受到公共图书馆服务。据美国图书馆协会（ALA）1940 年的调查，当时全美人口为 1.3 亿，有 3500 万人（约占全国人口的 27%）无法接触到任何公共图书馆服务，另有 5300 万人（约占全国人口的 41%）只能得到不充足的公共图书馆服务，全国有五分之一以上的郡县没有设立公共图书馆。^① 1956 年教育部的调查显示，全国有 2600 万农村人口（约占全国人口的 20%）无法接受到任何公共图书馆服务，全国 300 多个郡县没有公共图书馆。^②

根据美国图书馆协会当时制定的公共图书馆标准，维持最低限度的公共图书馆服务，人均投入应为 1.5 美元；提供合理良好的图书馆服务，人均投入至少为 2.25 美元；而要提供优质的图书馆服务，人均投入应达到 3 美元。但 1954 年调查结果却显示，全国没有一个州的人均图书馆投入可以达到 3 美元，只有马萨诸塞州、纽约州和俄亥俄州的人均图书馆投入超过了最低标准。当时，加利福尼亚州的人均投入仅 2 美分，康涅狄格州 3 美分，48 个州的平均人均投入仅有 81 美分，远远低于美国图书馆协会所规定的最低标准。^③

除了公共图书馆数量与经费不足之外，地区间发展的不平衡也非常严重。表 1.1 为 1955 年时公共图书馆在美国的地域分布情况。从中可以看出，东部和北部中心地区所拥有的图书馆数量远远多于南部和西部诸州。如果仅从图书馆数量来看，似乎地区间差异性并没有那么明显。但是如果考虑到图书馆的规模和能力，地区差异就十分突出了。位于东部地区的纽约州，共有 634 个图书馆系统，其中的一个是纽约市公共图书馆，它是美国最大的 3 个公共图书馆之一，该图书馆系统拥有一个中心图书馆，81 个分馆，这些分馆的规模都远远超过了很多地区的整个图书馆系统。^④

① Hawthorne Daniel. *Public Libraries for Everyone* [M]. Garden City, N. J. : Doubleday, 1961 : 34.

② James W Fry. LSA and LSCA, 1956—1973 : a Legislative History [J]. *Library Trends*, 1975 (8) : 7—26.

③ Hawthorne Daniel. *Public Libraries for Everyone* [M]. Garden City, N. J. : Doubleday, 1961 : 99.

④ Hawthorne Daniel. *Public Libraries for Everyone* [M]. Garden City, N. J. : Doubleday, 1961 : 31—32.

表 1.1 1955 年美国公共图书馆的地区差异

地区	人口	图书馆系统数量	平均每个图书馆系统的服务人口
东北地区	4000 万	2647	15 111
北部中心地区	4450 万	3022	14 725
南部 16 州	4600 万	1326	34 690
西部 11 州	1900 万	876	21 689

东北地区的马萨诸塞州、罗德岛州、特拉华州 3 个州是公共图书馆发展最好的地区,然而就算是这 3 个最幸运的州,仍然需要更多的公共图书馆,以马萨诸塞州为例,当时全州 351 个城镇中仅 4 个有独立的社区图书馆,另外 4 个城镇通过州图书馆提供的流动书车获得服务。^①

根据美国各州图书馆法的规定,地方政府负责当地的公共图书馆建设。但对于那些人口稀少、分布分散,经济又落后的郡县来说,它们根本没有能力发展公共图书馆事业。例如在美国西南部广大地区,一个郡县的面积甚至大于整个马萨诸塞州的面积,新墨西哥州西南部相邻的 3 个郡县——Catron、Socorro 和 Sierra,它们的总面积相当于马萨诸塞州的两倍,在这片广阔的土地上,人口稀少,每平方英里不足一人,最大的城镇也只有五千居民。^②在人口如此分散的地区建设图书馆,地方政府确实是无能为力。

20 世纪 30 年代,联邦工作促进局(Works Progress Administration)曾以试点的形式在这些地区利用联邦资金建立公共图书馆。这些试点实践证明,联邦资金撤销后,当地政府愿意继续为这些图书馆提供后续资金。^③路易斯安那州也曾在卡耐基金会的资助下开展过公共图书馆服务推广示范项目,这些示范项目唤醒了当地政府对公共图书馆价值的认识,地方政府愿意继续投入资金使之成为永久性服务。这些试点项目,也引起美国图书馆界的关注,他们希望能向联邦政府寻求帮助,通过自上而下的联邦援助来推动公共图书馆事业进一步发展。但当时美国图书馆行业内部对于联邦的参与还没有形成统一意见,直到第二次世界大战之后,随着政治环境的改变,联邦图书馆法才正式提上议程。

二战后,自由主义开始控制美国政治舞台,最明显标志就是由罗斯福总统开创的“新政”式大政府模式被广大民众所接受。罗斯福之后的数任总统继续大政府模式,联邦政府开始在国民经济与民众生活中扮演更重要的角色。^④另外,战后美国的社会意识显著提升,民权意识成为社会主流,社会更加关注国内问题,尤其是种族歧视所带来的机会不平等。这个时期,美国教育部提出了《联邦政府资助全国教育事业法案》,希望保障教育公平。联邦图书馆法也借机成为教育法的一部分,进入国会议员们的政治视野。

当时,从国家管理机构到图书馆行业协会内部也出现了一些对立法有利的条件。1938 年,在美国图书馆协会的长期努力下,美国教育部设立了图书馆服务处(Library Services Divi-

①②Hawthorne Daniel. *Public Libraries for Everyone*[M]. Garden City, N. J. :Doubleday,1961:51.

③ Lisa Degruvter. The History and Development of Rural Public Libraries [J]. *Library Trends*, 1980 (Spring) :513—523.

④ 王恩铭. 当代美国新保守主义的兴起[J/OL]. [2010 - 02 - 25]. <http://americanstudy.bokee.com/viewdiary.16496041.html>.

sions),负责全国图书馆事业的数据统计和调研工作,为政策制定提供支持。该部门掌握着全国图书馆的权威数据,在立法过程中发挥了重要的数据支持作用。二战期间,战时信息部(Office of War Information)成立了一个图书馆信息处(Library Information Section),主要职能是提供战时所需的资料与情报。虽然这个部门并没有为图书馆事业的发展带来直接好处,但是却使更多的政府官员们重新认识到图书馆的作用,图书馆界也开始学习如何与联邦政府官员打交道。

二、从《公共图书馆示范法案》到《图书馆服务法》

联邦图书馆法的制定,离不开美国图书馆协会的奋斗。ALA 坚定不移的信念与持之以恒的工作,换来了立法的成功。

1944 年,时任 ALA 执行秘书 Carl Milam 在华盛顿召集会议以了解国会与联邦政府对图书馆事业的态度,讨论如何推动立法工作。会议认为“一个目标足够明确、但规模又不至于引起巨大反弹,不与教育协会(National Education Association)的联邦诉求构成竞争的立法议案”是最好的选择。不久,美国图书馆协会专门成立了联邦关系委员会(Federal Relations Committee),Paul Howard 任主席,负责与联邦政府沟通。Paul 经常走访华盛顿,与教育部、教育协会、国会议员们保持着良好的政治关系,与他们讨论联邦图书馆法提案,征求他们对提案的意见。随着美国图书馆协会与联邦政府沟通的增多,在国家政治中心华盛顿设立一个专门办事处也就变得越来越有必要。1945 年 10 月,美国图书馆协会华盛顿办事处成立,仍由 Paul Howard 任主席。Paul 及随后几任主席的政治能力和坚持不懈,是《图书馆服务法》得以成功的重要因素。ALA 华盛顿办事处的地理位置优越,距离国会大厦、参议院和众议院大楼都很近,为工作人员接近国会议员提供了极大的便利。同时,该办事处定期出版《ALA 华盛顿通讯》(ALA Washington Newsletters),向业界传递最新的立法资讯。可以说,在联邦图书馆法的整个立法过程中,华盛顿办事处发挥着中流砥柱的作用。

ALA 希望通过立法得到联邦拨款资助,促进农村地区公共图书馆的发展,而对农村地区的资助也最容易打动国会议员。基于此种考虑,《公共图书馆示范法案》(Public Library Demonstration Bill)应运而生。该法案的核心内容是在农村地区开展公共图书馆示范推广活动,活动经费由联邦政府与州政府各承担一半。

《公共图书馆示范法案》的起草人是 Paul Howard,当时 ALA 华盛顿办事处的主席。他在回忆草案的诞生经过时说道:“共和党政策委员会(Republican Policy Committee)的 George Smith 给我很大帮助。1945 年春天的一个下午,我们讨论了联邦图书馆立法的想法,他告诉我,如果我可以第二天带给他一个草案的话,他可以通过非正式渠道了解共和党对该草案的态度。于是那天下午我就准备好了立法草案。在准备时,我参考了国会图书馆立法咨询服务部之前帮我起草的一份草案,以及之前我与各个组织谈话的记录。这个草案就是《公共图书馆示范法案》,以及之后的《图书馆服务法》。”^①

根据立法程序,只有议员可以正式提出立法请求,在寻找议案提出人时,Paul 选中了众议员 Emily Douglas 和参议员 Lister Hill。Paul 决定同时争取他们的支持。他回忆道:“1946 年 1 月的一个早上,我约好与 Douglas 女士谈论提案,在去她办公室的路上,我路过 Hill 议员

^① Hawthorne Daniel. *Public Libraries for Everyone* [M]. Garden City, N. J.: Doubleday, 1961: 40.

的办公室,便顺便拜访看看他是否愿意见我。结果被告知他一个小时之后有空,于是我留下 Douglas 女士的电话,去赴约。在与 Douglas 女士讨论了大约 45 分钟之后,她说如果 Hill 议员愿意在参议院提出议案的话,她便同意在众议院提出相同的议案。这个时候,电话响了, Hill 议员说他可以见我。我对他讲了十分钟的图书馆价值和议案的目的,他便同意作为法案提出人。”^①

但令人遗憾的是,从 1946 年起,连续三届国会都未能成功通过此法案。1946 年 3 月第 79 届国会上,Emily Douglas 与 Lister Hill 议员分别在众议院与参议院提出立法提案。提案通过了两院小组委员会的审议,但随后便被搁置。第 80 届国会上,提案仍未能进入全院审议和表决阶段。直到第 81 届国会,《公共图书馆示范法案》才得以推进到众议院全院辩论和表决阶段,但经过 5 个小时的辩论,最终以 161 票支持 164 票反对的结果被否决。^②失败的主要原因,是联邦政府不参与地方政府教育事业的传统观念成为巨大障碍,另外当时各州的图书馆管理机构还很薄弱,有些州(比如亚利桑那州与犹他州)还没有州图书馆管理机构,地方政府也没有做好申请与利用联邦拨款的准备。^③

经过《公共图书馆示范法案》的失败之后,美国图书馆协会(ALA)充分考虑反对意见,对法案进行修改,草拟出新的《图书馆服务法案》。1951 年的第 82 届国会上,《图书馆服务法案》得到了更多人的支持。但在立法资源有限的情况下,该提案仍未能进入全院审议。在第 83 届国会上,所有教育类法案都被否决,《图书馆服务法案》也再次失败。^④

联邦图书馆立法最大的障碍来自于保守派,他们顽固地认为联邦政府资助图书馆事业是违宪的。为了降低他们的反对,《图书馆服务法案》开篇即强调“本法任何内容不得解释为对地方政府权力的干涉”,州与地方政府仍是公共图书馆事业的责任主体,法律保障它们享有自由使用拨款的权力,同时要求各州为联邦资金提供配套资金。

尽管历经数次失败,但美国图书馆界并没有放弃努力,而是继续游说,组织全国图书馆力量支持立法。一次次的立法申请,也让更多的议员逐渐认识到公共图书馆的价值。1956 年《图书馆服务法案》终于等来了胜利,在第 84 届国会上,28 位众议员,17 位参议员联名提起立法案,5 月 8 日,《图书馆服务法案》进入众议院全院审议,在辩论会上,支持者 Edith Green 精彩陈词:“今年国防部要求超过 15 亿美元拨款研发更好的武器……但在科学、技术以及最重要的思想竞争中,有什么武器能比受教育的头脑更好呢?图书可以武装年轻人的头脑,他们才是我们的优势,在战争中,图书与坦克、飞机一样是武器装备。”辩论后,众议院全院表决通过。6 月 6 日,参议院也全院表决通过。7 月 6 日,艾森豪威尔总统签署 Public Law 84—597,即《图书馆服务法》(Library Services Act),有效期至 1961 年 6 月。到第 86 届国会时,有 7 份提案要求延长《图书馆服务法》的有效期。经两院辩论,最后国会同意将其有

① Hawthorne Daniel. *Public Libraries for Everyone* [M]. Garden City, N. J.: Doubleday, 1961: 41.

② Holley Schremser. *The Library Services and Construction Act: an Historical Overview from the Viewpoint of Major Participants* [M]. JAI Press Inc, 1983: 8—9.

③ Holley Schremser. *The Library Services and Construction Act: an Historical Overview from the Viewpoint of Major Participants* [M]. JAI Press Inc, 1983: 9—10.

④ Holley Schremser. *The Library Services and Construction Act: an Historical Overview from the Viewpoint of Major Participants* [M]. JAI Press Inc, 1983: 15—16.

效期延长五年。^①

三、《图书馆服务法》的主要内容

《图书馆服务法》(LSA)是一个简单的联邦政府拨款法案,共八条,分别是政策声明、拨款授权、拨款分配、州计划、拨款支付、拨款扣留、管理、定义。

艾森豪威尔总统在签署法令时声明,“我今天所签署的《图书馆服务法》,代表着刺激州与地方政府为农村人口提供公共图书馆服务的一种努力,它将造福百万美国人民。我相信,当联邦拨款结束后,州与地方政府将继续下去”。^②

《图书馆服务法》的第一条“政策声明”中强调,本法目的是“向没有图书馆服务或图书馆服务不足的农村地区,推广图书馆服务”。同时强调“本法的任何条款不得解释为干涉州与地方政府在公共图书馆服务领域的主动权和管理责任”,“资金的最佳使用方式决定权,保留给州与其地方分支机构”。

“拨款授权”条款规定,从1957年至1966年,授权联邦政府每年提供750万美元拨款。各州要申请拨款,必须先向教育部主管部门提交州计划(state plan),计划得到教育部批准后方可得到拨款。

“拨款分配”条款对拨款方式做出规定:首先向符合要求的州提供4万美元拨款,剩余部分再按照各州的农业人口占全国农业总人口的比例发放。

“州计划”条款对州计划的内容做出具体要求,规定应包含以下内容:①各州图书馆管理机构对计划实施承担管理与监督责任;②州财政部门负责联邦资金的接管与监督;③州图书馆管理机构制定资金的管理政策与方法,确保资金最大限度地用于农村地区公共图书馆;④州图书馆管理机构定期向教育部汇报计划实施与资金使用情况;⑤所有州计划实施的图书馆服务必须免费向所有居民开放。

“拨款支付”条款规定,由教育部提出年度拨款申请。为刺激州政府对图书馆事业的投入,要求州政府必须提供配套资金,联邦拨款所承担的份额根据各州的人均收入水平不同,最高不超过66%,最低不少于33%。具体份额由教育部每年公布。法律还规定本法拨款仅限于为农村地区提供图书馆服务,不得用于城镇地区。

“拨款扣留”条款规定发生哪些情况时,教育部可以终止拨款,直待问题满意解决后方继续拨款。主要是:州计划发生重大变化,或是计划实施过程管理中存在问题,导致不符合本法的规定。被停止拨款的地方机构如若不服,可以向联邦地区法院提起诉讼。

“管理”条款规定由教育部负责实施本法,制定必要的管理条例,授权教育部开展必要的调研活动,定期报告农村公共图书馆示范计划的实施情况。

法律最后的“定义”条款,对法律中出现的重要概念、术语进行了界定,如界定“农村地区”为特指人口在一万以下的农村等。

四、《图书馆服务法》的实施及其效果

《图书馆服务法》的实施,首先带动了公共图书馆管理机构的建立和实施细则、管理条例等配套规章的制定。按照法律的规定,美国教育部负责法律实施,其下设的“图书馆服务处”

①②James W Fry. LSA and ISCA, 1956—1973: a Legislative History [J]. *Library Trends*. 1975(7): 7—26.

(Library Services Divisions)更名为“图书馆服务部”(Library Services Branch),负责审批各州的图书馆资金申请计划。同时,教育委员会成立“图书馆服务法案咨询委员会”(Advisory Committee on the Library Services Act),为法律的实施提供咨询。教育部从1956年6月开始制定法律实施细则与管理条例,先后召集了四次由各州图书馆代表参加的地区会议,讨论法律实施细节问题,直到1956年12月份,实施细则正式颁布。

《图书馆服务法》所规定的联邦政府拨款额度是一个授权最高限额,并不表明联邦政府一定会实际拨付这么多钱。每个财政年度,教育部都要提出拨款预算,经国会批准后才能得到拨款。国会享有财政权,它实际批准的拨款数额可能会与政府预算有所不同。

《图书馆服务法》规定,各州申请专项拨款的前提是州图书馆管理机构制定的“州图书馆申请计划”得到教育部的批准。该计划要包括三部分内容:①本州未来5年内的公共图书馆发展规划;②计划利用联邦拨款开展的项目,每个项目须单独描述;③详细罗列每个项目的预算,以及联邦拨款与州政府各承担的比例。

法律实施的第一年,共有38个州提交了州申请计划,其中31个获得批准,顺利得到联邦拨款。^①到1961年,印第安纳州是唯一一个没有制定利用这笔资金的州,因为该州州长顽固地认为这是联邦政府对州政府权力的干预。而据估计,印第安纳州当时有八十万居民享受不到公共图书馆服务,这意味着在《图书馆服务法》实施的前四年,印第安纳州大约放弃了70万美元原本可以用于促进当地公共图书馆发展的资金。^②

《图书馆服务法》授权联邦政府每年最高拨款750万美元。在法律实施第一年,教育部提出了全额750万美元的拨款申请,外加14万管理经费。当时,图书馆界都满心以为国会将同意全额拨款,但最终国会只批准第一年拨款205万。国会的主要考虑是,各州图书馆管理机构还没有做好准备,在立法效果证明之前,还是从较小的数额开始更为谨慎。1957年至1960年,美国图书馆事业获得的国会拨款从最初的205万美元,逐渐增加到了全额750万美元,如表1.2所示。

表 1.2 1957 至 1963 财政年度《图书馆服务法》的联邦拨款数额

财政年度	申请数额(万美元)	实际批准拨款数(万美元)
1957	750	205
1958	300	500
1959	300	600
1960	665	750
1961	730	750
1962	750	750
1963	750	750

数据来源: *The Library Services and Construction Act; an Historical Overview from the Viewpoint of Major Participants* 的附录部分。

① Holley Schremser. *The Library Services and Construction Act; an Historical Overview from the Viewpoint of Major Participants* [M]. JAI Press Inc, 1983: 29—30.

② James W Fry. ISA and ISCA, 1956—1973: a Legislative History [J]. *Library Trends*, 1975 (7): 7—26.

《图书馆服务法》的实施,向农村地区普及了公共图书馆服务,使很多没有接触过图书馆的人群得到服务,提高了公共图书馆的覆盖面。法律将联邦拨款的使用范围限定在人口稀少的农村地区,各州的州图书馆主要采用流动书车的方式,定期定点向农村地区提供公共图书馆服务。根据1960年的统计,全美当时共有200多辆流通书车投入使用,约3000万农村居民、65个农村郡县第一次获得了图书借阅服务。^①1956—1961年,超过500万册新增图书用于农村服务,图书馆利用率也显著提升,很多图书馆的统计流通量增加了40%。^②

《图书馆服务法》的实施,带动了州与地方政府对公共图书馆的投入。联邦拨款的最大成功之处在于为公共图书馆事业注入了活力,唤醒了州与地方政府对公共图书馆事业的责任意识。1956年州与地方政府对农村图书馆项目的投入是3840万美元,1964年这一数目提高到8420万美元,提高了119%,州与地方政府的农村图书馆项目投入都有一倍以上的增加,如表1.3所示。^③

表 1.3 1957—1966 年联邦、州、地方政府的图书馆投入对比

来源	农村项目				农村—城市项目			
	1956	1964	变化		1965	1966	变化	
			数量	比例			数量	比例
(单位:百万美元)								
总计……	38.4	91.6	53.2	139	416.5	442.8	26.3	6.3
联邦…	—	7.5	7.5	—	24.9	24.6	-0.3	-1.2
州与地方	38.4	84.2	45.8	119	391.5	418.2	26.7	6.8
州……	6.7	15.8	9.1	135	39.3	43.6	4.3	10.9
地方……	31.7	68.4	36.7	116	352.2	374.6	22.4	6.4
(比例%)								
总计……	100.0	100.0	—	—	100.0	100.0	—	—
联邦…	—	8.1	8.1	—	6.0	5.6	-0.4	—
州与地方	100.0	91.9	-8.1	—	94.0	94.4	0.4	—
州……	18.9	17.2	-1.7	—	9.4	9.8	0.4	—
地方……	81.1	74.7	-6.4	—	84.6	84.6	0	—

数据来源:The Federal Government and Public Libraries;a Ten-year Partnership,1957—1966;4.

① Holley Schremser. *The Library Services and Construction Act;an Historical Overview from the Viewpoint of Major Participants* [M]. JAI Press Inc,1983:29—30,34.

② James W Fry. LSA and LSCA,1956—1973:a Legislative History[J]. *Library Trends*,1975(7):7—26.

③ John F, Nathan C. *The Federal Government and Public Libraries;a Ten-year Partnership,1957—1966* [J/OL]. [2010-03-29]. http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/2f/75/b2.pdf.

立法之前,图书馆在地方政府(城市、郡、镇)是独立分散运行的,各州图书馆管理机构普遍很薄弱,没有能力协调和管理全州境内的公共图书馆事业。《图书馆服务法》的实施,要求各州图书馆机构负责联邦拨款的计划、申请、实施和监管,各州图书馆管理机构在承担更多责任的同时,也得到了州政府的更多关注与资金支持,因此组织架构和管理能力都得到提升。1956年到1961年,各州图书馆管理机构普遍加强了对农村地区公共图书馆的领导,为它们提供更多的资料馆藏与设备。^①

第三节 1964—1990年《图书馆服务与建设法》： 全面提升图书馆服务与建设水平

一、《图书馆服务与建设法》的出台

20世纪60年代,美国通过了多项教育立法,如《中小学教育法》《高等教育法》等。这些法律不仅改善了美国的教育条件,更是打破了联邦政府不能干预教育事业的传统观念。伴随政治环境的改变,特别是联邦政府对教育事业投入的增加,美国图书馆事业也迎来了发展的“黄金时代”。

60年代颁布的一系列教育法,诸如《中小学教育法》《高等教育法》《医学图书馆援助法案》等,为全国的中小学校图书馆、高校图书馆、全国医学图书馆赢得了联邦拨款。这些法律的实施,大大提高了联邦政府对图书馆事业的参与力度,极大地促进了各类图书馆的发展。

《图书馆服务法》实施后,美国公共图书馆事业发展迅速。但随着馆藏增加、服务拓展,馆舍的老化陈旧、空间不足、硬件条件不能满足发展需要等问题日益突出。美国教育部当时的调查数据显示,全国有38%的公共图书馆的建筑寿命已经超过40年,超过1600座公共图书馆是在20世纪前二十年建造。图1.1显示了1964年时全美公共图书馆建筑的寿命情况。^②

1963年肯尼迪总统曾在一份教育特别咨文中全面分析当时教育存在的问题,其中多次提到图书馆。他高度认可公共图书馆的价值,指出“公共图书馆是继续教育的重要资源”,但“全国仍有1800万人无法接受图书馆服务,超过1.1亿人只能得到不充足的图书馆服务”,他特别指出,公共图书馆馆舍建筑年久失修,空间不足、缺乏现代化设备,因此应该延长并修改《图书馆服务法》,为公共图书馆硬件建设提供拨款,以促进公共图书馆事业的发展。

肯尼迪总统的咨文建议为《图书馆服务与建设法》的成功奠定了良好的政治基础。与十年前《图书馆服务法》的艰难诞生相比,《图书馆服务与建设法》的立法进程可谓一帆风顺。

① James W Fry. ISA and ISCA, 1956—1973: a Legislative History[J]. *Library Trends*, 1975(7): 7—26.

② John F, Nathan C. The Federal Government and Public Libraries: a Ten-year Partnership, 1957—1966[J/OL]. [2010-03-29]. http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/2f/75/b2.pdf.